

Convegno Maggioli

Bologna, 12-13 dicembre 2006

Come valutare gli interventi locali di assistenza economica?

Ferruccio Biolcati Rinaldi

I mesi che stiamo attraversando costituiscono un momento particolare per le politiche contro la povertà nel nostro Paese. In quell'area del dibattito pubblico che si situa a cavallo tra scienze sociali e politica, è infatti possibile riscontrare un ritorno di interesse verso le politiche di sostegno al reddito in generale e verso gli strumenti di reddito minimo in particolare. Uno dei segni più tangibili lo si può trovare nell'attività della Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale del Ministero della Solidarietà Sociale che ha dedicato gran parte del suo ultimo convegno – tenutosi a Napoli nel novembre 2006 – alle politiche di reddito minimo, e non mancano stimoli su altri fronti (si veda, ad esempio, il n. 17-18 del 2006 della rivista *Prospettive Sociali e Sanitarie* con lo Speciale dedicato a *Povertà, politiche di contrasto, reddito di inserimento* nonché Sacchi 2006). È facile legare questo rinnovato interesse al cambio di governo che si è dato in seguito all'esito delle elezioni politiche dell'aprile 2006: è tornata infatti al potere sostanzialmente la stessa colazione politica che nel 1999 col Reddito minimo di inserimento aveva dato luogo alla prima grande sperimentazione (e valutazione) di una politica contro la povertà in Italia. Di quella esperienza non si fece sostanzialmente nulla nella successiva legislatura (Mesini e Ranci Ortigosa 2004): sono quindi più che legittimi gli interrogativi relativi alla ripresa o meno dell'originale progetto del Reddito minimo di inserimento e, più in generale, sulla ridefinizione complessiva del sistema delle politiche di sostegno al reddito.

A corollario di questi temi c'è il problema della valutazione. Il Reddito minimo di inserimento costituisce infatti un episodio simbolico e sintomatico della stato della

valutazione delle politiche sociali in Italia. Esso ha rappresentato una prima esperienza di valutazione su larga scala di una politica sociale ma il rapporto fu sostanzialmente inutilizzato sia da parte del centro-sinistra, che diede avvio alla seconda fase della sperimentazione senza tenerne conto e prima della fine della legislatura non trovò il necessario consenso alla generalizzazione della misura, sia da parte del centro-destra, che prescindendo dai risultati della valutazione decretò il fallimento del Reddito minimo di inserimento prevedendo di sostituirlo con uno strumento diverso (Reddito di ultima istanza) che non trovo però mai realizzazione. Non è il caso qui di tornare su tale questione – rispetto alla quale rinvio a Biolcati Rinaldi (2004) – ma certamente la vicenda della valutazione del Reddito minimo di inserimento ci allerta sulla necessità di produrre valutazioni non solo *vere* ma anche *utili*, sia che si abbia a che fare con politiche a livello nazionale, come è nel caso del Reddito minimo di inserimento, sia con politiche a livello locale, come è nel caso nostro.

Stabilita la rilevanza del tema, cercherò di delineare brevemente lo stato dell'arte. La valutazione delle politiche di sostegno al reddito in Italia non può essere considerata una pratica diffusa, scontando il ritardo proprio della valutazione delle politiche e dei servizi sociali più in generale (Leone 2001a; 2001b; Campanini 2006). Essa ha iniziato a svilupparsi negli anni '80 a partire da qualche esperienza innovativa a livello locale, dal lavoro pionieristico di alcuni enti e istituti di servizio sociale, dall'impulso dei programmi comunitari contro la povertà. Negli anni '90 le maggiori spinte alla diffusione della valutazione delle politiche sociali sono venute, da una parte, dalla riforma del Fondo sociale della Comunità europea che ha previsto l'obbligo di valutare i progetti finanziati, e dall'altra dalla crisi del welfare state che ha posto una nuova attenzione sull'efficienza e sull'efficacia degli interventi favorendo lo sviluppo di una cultura della valutazione.

All'inizio di questo decennio Leone (2000, 69-74) ha proposto una tipologia delle valutazioni delle politiche e dei servizi contro la povertà e l'esclusione sociale che è di una certa utilità nel fornire il quadro della situazione. Si distinguono le valutazioni di *policies* in senso stretto (ad esempio gli interventi locali di assistenza economica), di leggi (Reddito minimo di inserimento e Legge n. 285 del 1997 per la tutela e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza), di programmi (Occupazione e Socializzazione e imprenditorialità giovanile), di progetti (che sono molte) e infine le

esperienze delle commissioni e degli osservatori sulla povertà e l'esclusione sociale a livello nazionale e locale. Tra le esperienze più recenti, vale la pena di segnalare il caso della Campania (Amaturo e Gambardella 2006), quello della Valle d'Aosta – dove il gruppo di ricerca di Nicola Negri dell'Università di Torino ha continuato il proprio programma pluriennale di analisi degli episodi di assistenza economica (Vannoni e Negri 2006) – e quello del Trentino dove, oltre alla disponibilità della annuale *Relazione sui servizi e gli interventi socio-assistenziali in provincia di Trento*, è in corso una ricerca di approfondimento basata su focus group col personale degli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali delegate (comunicazione personale del dott. Paolo Weber).

In sintesi si possono distinguere alcuni punti forti e altri punti deboli della valutazione delle politiche sociali in Italia (Leone 2000, 74-77). Il dato negativo di partenza è ovviamente la scarsità delle esperienze valutative e l'assenza di sistemi di monitoraggio dei servizi sociali. Il monitoraggio e la valutazione sono spesso lasciati all'attività amministrativa di routine che si deve destreggiare tra schemi analitici semplicistici e dati amministrativi scarni. Come ho cercato di evidenziare altrove (Biolcati Rinaldi 2006, 31-33), si ricorre spesso al classico *obiettivi-mezzi-risultati*, schema che si rivela però incapace di cogliere i nessi causali tra gli elementi dello stesso e le possibili interazioni tra le politiche (dell'assistenza economica, del lavoro, della casa, ecc.); si rimane inoltre intrappolati nella logica del dato amministrativo, ossia prigionieri di informazioni raccolte seguendo finalità altre (burocratiche) rispetto a quelle della ricerca e solo parzialmente a queste riconducibili. Altro aspetto negativo è il debole sviluppo della cultura della valutazione che favorisce i tecnicismi, la confusione tra *paradigma della qualità* e valutazione da una parte e tra monitoraggio e valutazione dall'altra, e che non sostiene i committenti nel porre le appropriate domande valutative.

Tra i punti di forza va invece rilevato il crescente interesse delle amministrazioni sia nazionali sia locali (regioni, enti locali, aziende sanitarie) e del terzo settore, interesse che si traduce in esperienze concrete a diversi livelli. Altro punto di forza è la diffusione della logica del lavoro per progetti nelle amministrazioni che non potrà non portare a una crescita della domanda di valutazione.

Ma quali sono le strade effettivamente percorribili da quanti siano interessati a perseguire una valutazione degli interventi locali di assistenza economica? Per

rispondere a questa domanda credo sia d'aiuto la tipologia proposta da Stame (2001) degli approcci alla valutazione (positivista-sperimentale, pragmatista-della qualità, costruttivista-del processo sociale) e in particolare le domande valutative a questi legate.

Se la domanda valutativa riguarda l'efficacia (*sono stati ottenuti i risultati voluti? Questi sono certamente attribuibili all'intervento?*), la risposta può venire dall'applicazione di disegni formali con gruppo di controllo/confronto o con gruppo unico (Weiss 1998). Tali disegni ricomprendono anche i disegni sperimentali e quasi-sperimentali che hanno riscontrato una notevole applicazione a livello internazionale, soprattutto statunitense, ma non nel nostro Paese. Mi sembra qui però utile concentrare l'attenzione su quelli che a mio avviso possono essere considerati sviluppi interni al filone positivista-sperimentale, ossia gli approcci orientati dalla teoria (Stame 2004) e in particolare la valutazione realistica (Pawson e Tilley 1997). Quest'ultima parte da una critica sostanziale della valutazione sperimentale e del soggiacente modello della scatola nera, secondo il quale una relazione causale si stabilisce sulla base della regolare covariazione tra input (intervento) e output (risultato). Nella prospettiva realistica questa operazione non è sufficiente: è invece necessario identificare i meccanismi causali innescati dagli interventi, ossia «le risorse (materiali, cognitive o emotive) da esso [intervento] fornite nella convinzione che tali risorse possano influenzare le azioni del soggetto» (Pawson 2002, 27). L'attivazione o meno dei meccanismi dipende poi dal contesto, nella duplice accezione di *luogo* – non solo il luogo spazio-temporale dell'intervento ma l'insieme di regole, norme e valori che tale luogo permeano nonché i limiti e le possibilità che lo caratterizzano – o *gruppo* – ossia le aspirazioni, le risorse, i vincoli e le opportunità che derivano dall'appartenenza a un determinato gruppo sociale (uomini, donne, giovani, anziani, sposati, separati, ecc.). Il successo o meno dell'assistenza economica dipenderà quindi dall'attivarsi o meno dei meccanismi causali (iniettare fiducia, permettere il controllo sulla propria situazione, responsabilizzare, ecc.) a seconda delle caratteristiche dei beneficiari (poveri abili o non, professionalmente qualificati o non, in particolari fasi del corso di vita, ecc.) e delle misure (propositive, stigmatizzanti, di controllo, ecc.). La combinazione di meccanismi, contesti e risultati dà luogo a una serie di ipotesi (di lavoro) alla cui corroborazione è dedicato il disegno di ricerca (Biolcati Rinaldi 2006).

Qualora la domanda valutativa sia più generale (*qual è la performance degli interventi? Qual è la qualità degli interventi?*) è possibile trovare la risposta nel filone pragmatista-della qualità, in particolare nell'approccio dei controlli interni realizzati dalle amministrazioni pubbliche in funzione delle proprie esigenze decisionali (Vecchi 2003). In questa prospettiva i controlli non vanno intesi come operazioni di verifica dello scarto rispetto alla programmazione, ma come processi di apprendimento istituzionale e organizzativo in cui le esperienze passate vengono rielaborate con una visione strategica, perseguendo il progressivo adeguamento delle strutture e dei processi organizzativi. Gli obiettivi, che emergono dalla consultazione dei diversi *stakeholder*, vengono scomposti in dimensioni (efficacia esterna, processi di attuazione, domanda, efficacia interna, qualità, ecc.) e per ognuna di queste vengono definiti uno o più indicatori. Si definisce in questo modo un sistema di indicatori di performance che consente la valutazione degli interventi sulla base sia dell'andamento nel tempo sia del *benchmarking*: questo sistema, basato sul confronto tra amministrazioni o all'interno della stessa amministrazione tra diverse politiche, permette di classificare le performance evidenziando le eccellenze ma anche di riflettere «sull'adeguatezza delle risposte messe in opera in relazione all'articolazione dei bisogni espressi dalla collettività» (Vecchi 2003, 128). Uno degli svantaggi della misurazione delle performance dei servizi, particolarmente rilevante dal nostro punto di vista poiché rappresenta uno svantaggio competitivo rispetto all'approccio precedente, sta nella difficoltà a distinguere i risultati attribuibili agli interventi dai risultati attribuibili ad altri fattori.

Va infine notato che l'approccio della qualità – che, come già ricordato, va distinto dal *paradigma della qualità* delle certificazioni e delle procedure ISO 9000 – può essere interpretato come una specificazione di quanto si è appena detto. La sola considerazione della qualità è però particolarmente pericolosa in un campo come quello delle politiche di assistenza economica, caratterizzate dal difficile equilibrio tra gli obiettivi di breve periodo (alleviare la situazione di bisogno) e gli obiettivi di medio periodo (porre le condizioni per una rimozione alla base delle cause del bisogno): qualità ed efficacia potrebbero in alcuni casi non andare di pari passo.

L'ultimo approccio qui considerato (costruttivista-del processo sociale) pone in secondo piano il problema dei risultati e delle performance per concentrare i propri

interrogativi sulle rappresentazioni e sui significati degli attori sociali: *quale rappresentazione hanno gli stakeholder dell'intervento? Quale significato gli attribuiscono?* L'attenzione è rivolta alla comprensione dei punti di vista e delle prospettive dei soggetti coinvolti, delle percezioni delle persone interessate, degli aspetti che apprezzano, ritengono utili e comprendono. «[S]i tratta di ricerche più circoscritte, mirate ed organizzate in modo tale da consentire letture più specifiche dell'intervento sociale e dell'efficacia delle pratiche. Caratteristica di queste ricerche [...] è che cercano di illuminare il percorso dell'intervento, non solo gli esiti finali, quindi, ma anche i passi che hanno condotto a tali esiti» (Fargion 2006, 97-98). I disegni valutativi informali (Weiss 1998) che derivano da questa prospettiva cominciano a diffondersi anche sulla scena italiana. Sono utilizzate le tecniche tipiche della ricerca qualitativa: intervista non strutturata e non direttiva, *focus group*, metodo biografico, analisi qualitativa di documenti. La prospettiva è quella della valutazione costruttiva piuttosto che riepilogativa (Stame 1998, 55-56): si vuole apprendere come potere rivedere le modalità di lavoro, come costruire pratiche di intervento efficaci piuttosto che decretare la continuazione e meno degli interventi. I risultati a cui è possibile pervenire seguendo questo approccio sono rilevanti ma parziali, non sono informativi rispetto agli esiti generali degli interventi e non consentono generalizzazioni.

Prima di concludere sono opportune due brevissime note: non ho affrontato il tema delle specifiche tecniche di ricerca, per il quale rimando – oltre a molti dei testi già citati – anche a Bertin (1996) e Bezzi (2001); ho dato per scontato l'importanza della partecipazione dei vari *stakeholder* (De Ambrogio 2003), anche nella prospettiva di favorire l'effettiva utilizzazione dei risultati della valutazione come il caso del Reddito minimo di inserimento ha già dimostrato (Calella 2003).

## Riferimenti bibliografici

Allegri E. (2006), “Valutazione e qualità nel servizio sociale tra differenze e dilemmi”,  
in Campanini A. (a cura di), *La valutazione nel servizio sociale. Proposte e*

- strumenti per la qualità dell'intervento professionale*, Carocci, Roma, pp. 39-58.
- Amaturo E. e Gambardella D. (2006), "Il Reddito di Cittadinanza in Campania: il caso di Napoli", relazione presentata al Convegno CIES *Povertà, redistribuzione e politiche per l'inclusione sociale*, 16-17 novembre, Napoli.
- Bertin G. (a cura di) (1996), *Valutazione e sapere sociologico. Metodi e tecniche di gestione dei processi decisionali*, Franco Angeli, Milano.
- Bezzi C. (2001), *La valutazione dei servizi alla persona*, Crace, Perugia.
- Biolcati Rinaldi F. (a cura di) (2004), *La valutazione tra uso strumentale e uso concettuale: il caso delle politiche di sostegno al reddito*, sezione monografica della *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. VIII, n. 30, pp. 37-149.
- Biolcati Rinaldi F. (2006), *Povertà, teoria e tempo. La valutazione delle politiche di sostegno al reddito*, Franco Angeli, Milano.
- Calella G. (2003), "Quali valutazioni per la sperimentazione del RMI?", relazione presentata al Sesto Congresso Nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione (AIV), *Il contributo della valutazione alle politiche di sviluppo locale*, Reggio Calabria, 10-11 aprile.
- Campanini A. (2006), "La valutazione nel servizio sociale", in Campanini A. (a cura di), *La valutazione nel servizio sociale. Proposte e strumenti per la qualità dell'intervento professionale*, Carocci, Roma, pp. 19-38.
- De Ambrogio U. (2003), "Valutazione e forme di coinvolgimento e partecipazione", in De Ambrogio U. (a cura di), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci, Roma, pp. 47-56.
- Fargion S. (2006), "Valutare il servizio sociale con metodologie qualitative", in Campanini A. (a cura di), *La valutazione nel servizio sociale. Proposte e strumenti per la qualità dell'intervento professionale*, Carocci, Roma, pp. 93-114.
- Leone L. (2000), "Indicazioni per la valutazione di azioni e policies per l'inclusione sociale", *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 19, pp. 63-89.
- Leone L. (a cura di) (2001a), *Valutare le politiche per l'inclusione sociale*, Vides, Roma.

- Leone L. (2001b), “Valutazione dei servizi sociali alla persona: stralci di un dibattito in corso”, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, pp. 129-174.
- Mesini D. e Ranci Ortigosa E. (2004), “Il reddito minimo di inserimento”, in Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L’attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci, Roma, pp. 69-83.
- Pawson R. e Tilley N. (1997), *Realistic evaluation*, Sage, London.
- Pawson R. (2002), “Una prospettiva realista. Politiche basate sull’evidenza empirica”, in Fasanella A. e Stame N. (a cura di), *Realismo e valutazione*, numero monografico di *Sociologia e Ricerca Sociale*, v. XXIII, n. 68/69, pp. 11-57.
- Sacchi S. (2006), “Che fine ha fatto il reddito minimo di inserimento?”, *il Mulino*, n. 5, pp. 870-880.
- Stame N. (1998), *L’esperienza della valutazione*, Seam, Roma.
- Stame N. (2001), “Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare”, in Palumbo M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, pp. 21-46.
- Stame N. (2004), “Theory-based evaluation and types of complexity”, *Evaluation*, v. 10, n. 1, pp. 58-76.
- Vannoni F. e Negri N. (2006), “I beneficiari dell’assistenza economica in Valle d’Aosta e i loro percorsi”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, a. XXXVI, n. 17-18, pp. 6-12.
- Vecchi G. (2003), “La misurazione delle performance dei servizi: i controlli interni”, in De Ambrogio U. (a cura di), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci, Roma, pp. 118-133.
- Weiss C.H. (1998), *Evaluation. Methods for studying programs and policies*, Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ.